



Schnelle und faire Asylverfahren

Der Schlüssel: Qualifizierte, unabhängige Beratung der Flüchtlinge

Für ein Gesamtkonzept zur Regelung von Migrationsbewegungen sind schnelle Asylverfahren ein wichtiger Baustein. Allerdings befrieden sie nur, wenn sie auch fair ablaufen.

1. Warum ist „schnell“ sinnvoll?

Verfahren zur Klärung, ob bei Geflüchteten eine Schutzberechtigung anzuerkennen ist oder nicht, sollten schnell durchgeführt werden. Lange, teilweise mehrjährige „Hängepartien“ führen zu großen Kosten und Belastungen für alle Beteiligten. Die langen Zeiträume mit Unsicherheit und evtl. erzwungener Passivität sind für die Antragsteller nicht nur belastend, sondern verringern auch die Chancen, dass diese – in der EU, wenn anerkannt, in einem anderen Land, wenn abgelehnt – ihr Leben wieder selbständig gestalten können. (*Welche Fehlentwicklungen durch überlange Verfahren in der Praxis gefördert worden sind, wurde aktuell von Gerald Knaus beschrieben, Welche Grenzen brauchen wir? S. 147 ff.*)

Außerdem ist es für eine Beeinflussung von Migrationsbewegungen wichtig, dass Rückführungen rasch erfolgen. Dann kann deutlich werden, dass „Flucht“ ohne ausreichende Gründe für eine Schutzberechtigung häufig nicht erfolgreich ist.

Die Schnelligkeit muss jedoch ein rechtsstaatliches, faires Verfahren zulassen.

2. Wie geht schnell und fair?

Tatsächlich kann ein intelligent angelegtes Verfahren schnell und fair sein. Dazu sollten folgende Schritte im Ablauf vorgesehen werden:

- a) Identifizierung soweit direkt möglich, Abnahme von Fingerabdrücken und Registrierung in der Eurodac-Datenbank
Kurze Befragung zum Fluchtweg durch psychologisch und medizinisch erfahrene Personen, um Stress- und Trauma-Situation einzuschätzen und zu beurteilen, was erforderlich ist, damit das Verfahren ohne Überlastung durchgeführt werden kann
- b) Angemessene Erholungs- und Vorbereitungsphase, abhängig von Einschätzung in a) sowie Vorbereitung auf Asylverfahren durch Betreuer von einer karitativen Organisation, kostenlosen Vertrauensanwalt (gestellt von karitativer Organisation, aber mit staatlicher Prozesskostenhilfe) sowie Übersetzer – Aufklärung über mögliche Verfahrensabläufe, Antragsmöglichkeiten, wichtige Aspekte, Dokumente, ...
- c) Screening durch Asylbehörde mit Zuordnung zu einem Verfahrensablauf, z.B. vereinfacht oder erweitert, davon abhängig Fristen für nächste Schritte, Feststellung eventueller Vulnerabilitäten
- d) Nach der vorgegebenen Vorbereitungszeit detaillierte Anhörung durch Asylbehörde zum Antrag mit Begleitung von Vertrauensanwalt und Übersetzer
- e) Festlegung eines Zeitraums zur Klärung noch offener Fragen, ggf. Unterstützung bei Beschaffung von Unterlagen (z.B. Kopie Geburtsurkunde, gutachtliche Stellungnahme), bei schwierigen Umständen Verlängerungsmöglichkeit
- f) Entwurf Asylentscheid, Möglichkeit zur Kommentierung in Zusammenarbeit mit Vertrauensanwalt, z.B. Hinweise auf nicht berücksichtigte oder missverstandene Sachverhalte
- g) Bescheid, mit Fristen für Klage

h) Ggf. Klage gegen Bescheid, gerichtliche Überprüfung mit Richtwert für Dauer des Verfahrens in der ersten Instanz; Berufungsmöglichkeit, falls die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat

Wesentlich für die Schnelligkeit ist auch die digitalisierte Vernetzung der beteiligten Behörden, damit nicht Dokumente und Informationen mehrfach eingereicht werden müssen.

Ein so aufgebautes Verfahren ist fair, weil es sicherstellt, dass die für den Antrag sprechenden Gründe nicht aufgrund von Kommunikationsproblemen unter den Tisch fallen.

Und es ist auch schnell: Die Schritte a) - c) stellen sicher, dass die verfügbaren Informationen so gut wie möglich passend zu den Anforderungen der Schritte ab d) aufbereitet sind, Missverständnisse vermieden und zu schließende Informationslücken klar identifiziert werden. Für e) lässt sich deshalb jeweils ein angemessener Zeitraum festlegen. Für den Entscheid kann somit von vornherein von einer weitgehend unstrittigen Sachverhaltsfeststellung ausgegangen werden, sodass Klagen gegen den Entscheid zum einen weniger häufig sind und zum anderen im Klagefall die gerichtliche Überprüfung deutlich kürzer dauert, da wesentlich weniger Zeit für das Nachholen von Sachverhaltsklärungen benötigt wird. Dies würde die Gerichte entlasten und könnte die bisher in Deutschland teilweise extreme Verlängerung der Verfahren (teilweise mehrere Jahre) korrigieren.

3. Kurzer Ländervergleich

Dass Asylverfahren wie oben skizziert funktionieren können, zeigen andere Länder, die solche Asylverfahren implementiert haben, wie die Schweiz und die Niederlande.

Schweiz

Nach breiter Diskussion wurde in einer Volksabstimmung am 5. Juni 2016 eine [Reform des Asylverfahrens](#) ähnlich wie oben beschrieben mit etwa 2/3-Mehrheit beschlossen. In den Monaten vor der Abstimmung stieg die Zustimmung zum vorgelegten Konzept kontinuierlich, sodass vorher eher migrationskritische Parteivertreter ruhiger wurden. Nach einer Testphase in einem Teil der Schweiz wurde das Verfahren nach neuem Recht ab 1. März 2019 für die ganze Schweiz und für neue Fälle eingeführt. Das Asylverfahren genießt inzwischen breites Vertrauen und ist aus den Schlagzeilen verschwunden. – [Ergebnisse](#) des geänderten Verfahrens:

- 2019/20 dauerten die Verfahren nach dem neuen Recht im Mittel knapp 50 Tage vom Antrag bis zum Entscheid (Dublin-Verf. ca. 37 d, vereinfachte bzw. erweiterte Verf. 49 d bzw. 107 d), die Schutzquote (Asylgewährung + vorläufige Aufnahme) lag bei knapp 60 %.
- Ca. 35 % der Entscheide wurden beklagt. Die seit 2019 für die gerichtliche Überprüfung vorgegebenen Fristen bei Verfahren nach dem neuen Recht von 5 Tagen (Dublin-Verfahren) bzw. 20 Tagen (beschleunigte Verfahren) wurden jeweils zu über 70 % eingehalten, die Fristüberschreitungen erreichten lediglich in ca. 5 % der Fälle mehr als 30 Tage.

([Schweizer Bundesverwaltungsgericht](#), Auswertung Neues Asylgesetz BVGer, Periode 1.3.19-29.2.20)

Allerdings gab es 1 ½ Jahre nach Einführung noch einige Kritik an dem neuen Verfahren von der [Schweizerischen Flüchtlingshilfe](#), die sich kurz so zusammenfassen lässt:

- Das Ziel „Schnelligkeit“ ist zwar weitgehend erreicht worden, dies ging aber deutlich auf Kosten von Fairness der Verfahren und damit der Qualität.
- Manche der festgestellten Defizite sind durch Anlauf- und Abstimmungsprobleme erklärbar bzw. durch den politischen Druck zur Verfahrensbeschleunigung. Die Behörde (SEM) ist jedoch bereit, an Verbesserungen mitzuarbeiten, teilweise wurden sie auch schon vorgenommen.
- Nach Auffassung von mehreren Seiten, auch dem Schweizer Bundesverwaltungsgericht, ist jedoch für manche Ablaufschritte im Verfahren jedenfalls mehr Zeit notwendig, um eine korrekte Sachverhaltsermittlung und damit ein faires Verfahren zu gewährleisten.

- Wichtig ist auch, dass im Verfahren grundsätzlich die durchgehende Betreuung durch einen Rechtsvertreter gegeben ist.

Anmerkung: Es ist denkbar, dass eine etwa 50% längere Verfahrensdauer den diskutierten Zeitengpass beseitigen könnte – dies wäre immer noch viel kürzer als in Deutschland üblich.

Detailliertere Informationen zu den [Verfahren und rechtlichen Regelungen in der Schweiz](#) können einem Statusbericht in der Asylum Information Database (AIDA) des European Council on Refugees and Exiles (ECRE) entnommen werden.

Niederlande

Am 1. Juli 2010 führten die Niederlande das „Verbesserte Asylverfahren“ ein, um die große Mehrheit der Verfahren innerhalb von zwei Wochen abzuschließen. Dazu dienen ein striktes Zeitmanagement und die durchgehende Beratung der Asylbewerber durch einen Rechtsanwalt und das niederländische „Flüchtlingswerk“. Das zügige Verfahren bewährte sich in den relativ ruhigen Jahre 2010–2013, 2015 kam es jedoch wieder zu einem großen Bearbeitungsstau, der zu dem [reformierten Asylaufnahmesystem](#) von 2015 führte.

Nach dem [jetzigen Stand](#) können die Asylbewerber fünf „Spuren“ (tracks) zugeordnet werden, von denen bis Anfang 2021 jedoch nur drei verwendet wurden. Die Spuren 1 und 2 behandeln Fälle, bei denen die Zuständigkeit für das Verfahren bei anderen Ländern gesehen wird (im Wesentlichen „Dublin-Fälle“) bzw. bei denen das Herkunftsland als „sicher“ eingestuft ist. 2019 dauerten diese Verfahren im Mittel 13 bzw. 4 Wochen. Alle übrigen Verfahren wurden über „Spur 4“ nach dem „Allgemeinen Asylverfahren“ oder dem „Erweiterten Asylverfahren“ abgewickelt, mit Verfahrensdauern von im Mittel 26 Wochen bzw. 44 Wochen, einschließlich richterlicher Überprüfung.

Wesentliche [Elemente von Spur 4](#) sind

- eine Ruhe- und Vorbereitungswoche, in der die Antragsteller vom Niederländischen Flüchtlingswerk beraten und von einem Anwalt kostenlos auf das Asylverfahren vorbereitet werden. Weiterhin werden sie medizinisch untersucht, ob sie die Befragungen physisch und psychisch durchstehen können, und
- ein achttägiges intensives Verfahren mit einem täglichen Wechsel zwischen Anhörung durch die Behörde in Anwesenheit des Anwalts und Durchsprache des Anhörungsprotokolls vom Vortag mit dem Anwalt mit der Möglichkeit, Informationen zur Ergänzung oder Korrektur einzubringen.

In den Spur-4-Verfahren wurde in 2/3 der Fälle eine Schutzberechtigung anerkannt, bezogen auf alle Fälle lag die Quote bei ca. 38 %, nach [gerichtlicher Überprüfung](#) bei ca. 48 % (in 2019 Erfolgsquote bei Klagen 48 %).

Die Kritik an dem gegenwärtigen Stand der Verfahren in den NL bezieht sich vor allem darauf, dass mit der vorhandenen Bearbeitungskapazität [vorrangig die als einfach eingestuften Fälle](#) (Spuren 1 und 2) bearbeitet würden und deshalb für die Fälle in Spur 4 Wartezeiten von ca. einem Jahr aufträten. Nach weiterer Kritik ist das für Spur 4 vorgesehene achttägige Intensivverfahren deutlich zu komprimiert, es sollten in den Ablauf auch Erholungstage eingebaut werden.

Detailliertere Informationen zu den [Verfahren und rechtlichen Regelungen in den Niederlanden](#) können einem AIDA-Statusbericht entnommen werden.

4. Asylverfahren möglichst früh auf Fluchtwegen, soweit rechtsstaatlich vertretbar

Um Fluchtwege mit ihren oft schlimmen Begleitumständen, einschließlich „Schlepper-Unwesen“, zu vermeiden oder zumindest abzukürzen, sollten Schutzbedürftige einen Asylantrag nicht erst quasi am Ende des Fluchtwegs stellen können. Wenn jedoch Verfahren nicht in der Nähe des Fluchtausgangspunktes möglich sind, sollte in der Regel spätestens an der EU-Außengrenze ein Verfahren beantragt und auch dort nach den in der EU geltenden Rechtsprinzipien durchgeführt werden können. Die einfachen Verfahren, bei denen eine maximale Verfahrensdauer von ca. 3 Monaten angesetzt ist, sollten

nach Möglichkeit vor Ort in einem Erstaufnahmezentrum durchgeführt werden. Bei Zuordnung eines Falls zu erweiterten Verfahren kann eine Verlegung in eine andere Aufnahmeestelle in einem EU-Land vorgesehen werden, in der komplexere, länger dauernde Verfahren unter angemessenen Bedingungen abgewickelt werden können. Darüber hinaus sollte die Möglichkeit bleiben, innerhalb der EU in einem Land ein Verfahren zu beantragen, insbesondere solange in den Aufnahmezentren an der EU-Außengrenze die Rechtsstaatlichkeit der Verfahren nicht hinreichend sichergestellt ist.

Allerdings: Dieser „Hotspot-Ansatz“ an der EU-Außengrenze ist durch die bisherige Praxis sehr in Misskredit geraten. Das liegt aber nicht etwa daran, dass der vorstehende Gedanke grundsätzlich falsch wäre, sondern daran, dass er nicht in ein Gesamtkonzept eingebunden wurde und deshalb nicht funktionieren konnte. Schnelle Verfahren an der EU-Außengrenze machen offensichtlich nur dann Sinn, wenn aus der schnellen Entscheidung auch etwas folgt: bei Anerkennung einer Schutzberechtigung Aufnahme in ein EU-Land, bei Ablehnung Rückführung in das Herkunftsland oder ein aufnahmeberechtigtes Transitland. – Weder das eine noch das andere wurde aber durch entsprechende Vereinbarungen oder Abkommen möglich gemacht oder es wurde – wie bei der EU-Türkei-Vereinbarung – aus verschiedenen Gründen kaum umgesetzt.

In der Konsequenz kam es z.B. dazu, dass Malta („mittlere Mittelmeer-Route“), das im Verhältnis zur Einwohnerzahl ähnlich viele Menschen aufgenommen hat wie Deutschland 2015/2016, nur noch Bootsflüchtlinge aufnimmt und auch nur dann, wenn vorher Zusagen zur Aufnahme von anderen Ländern vorliegen. Das hat wiederholt mehrwöchige Verhandlungen erfordert, während die Flüchtlinge auf überfüllten kleinen Schiffen auf Hoher See warten mussten.

Noch erschreckender ist die Situation in den Hotspots auf griechischen Inseln. Griechenland steht seit längerem vor dem Problem, dass anerkannte Flüchtlinge von dort nicht systematisch in der EU verteilt werden. Außerdem hat [Griechenland](#) kaum die Möglichkeit für Rückführungen von Geflüchteten in die Türkei genutzt. Stattdessen ist Griechenland dazu übergegangen, die Lager auf den Inseln so zu betreiben, dass sie möglichst große **Abschreckungswirkung** verbreiten – unter massivem Verstoß gegen internationales und EU-Recht.

Problematisch beim bisherigen "Hotspot-Ansatz" ist auch, dass nicht klar geregelt ist, wer insgesamt für die Verwaltung verantwortlich ist – beteiligt sind z.B. das griechische Asylbüro, die Grenzschutz-Agentur Frontex, das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen [EASO](#). Somit ist es schwierig, konkrete Personen für Zustände vor Ort und mangelhafte Asylprüfungen zur Rechenschaft zu ziehen.

Die bisherige negative Erfahrung belegt nicht, dass das Konzept schneller, fairer Asylverfahren an der EU-Außengrenze unmöglich wäre. Erforderlich dafür sind jedoch

- die Einbindung in ein Gesamtkonzept zur Migration, sodass das Ergebnis schneller Verfahren aufgrund von (wirksamen) Vereinbarungen mit beteiligten EU-Ländern sowie mit Drittstaaten auch rasch umgesetzt werden kann,
- eine personelle und materielle Ausstattung der Erstaufnahmezentren in ausreichender Qualität,
- klare Verantwortungs- und Zuständigkeitsstrukturen für deren Betrieb – abhängig von den Randbedingungen ist die verantwortliche Führung durch das Land, in dem die Erstaufnahmeestelle liegt, mit Begleitung durch eine europäische Institution, z.B. EASO, oder auch umgekehrt denkbar, wobei andere EU-Länder Mitarbeiter zur Sicherung der Kapazität stellen können.

5. Fazit

Das Beispiel der Schweiz und – mit Abstrichen – der Niederlande zeigt, dass Asylverfahren schneller, fairer und kostengünstiger sein können, als in vielen Ländern der EU gegenwärtig praktiziert, auch als in Deutschland. **Dabei ist das [Wissen dafür](#) vorhanden, wie Verfahren schneller und fairer durchgeführt werden können:**

2017 wurden beim BAMF in einem Pilotprojekt [Asylverfahrensberatung](#) Asylbewerber durch

erfahrene Mitarbeiter von Wohlfahrtsverbänden beraten. Die Auswertung ergab eine deutliche Verbesserung der Effizienz der Verfahren, sie waren schneller, humaner und kostengünstiger. Das Pilotprojekt lehnte sich an das Vorgehen in der Schweiz an (s.o.), wo 82 % der Verfahren innerhalb von 50 (!) Tagen abgeschlossen werden konnten, die restlichen 18 % innerhalb von 140 Tagen.

Ende 2017 entschied das Bundesinnenministerium jedoch, den Auswertungsbericht nicht zu veröffentlichen. (Der Versuch der Geheimhaltung scheiterte allerdings.) Die Empfehlungen des Forschungszentrums im BAMF wurden nicht umgesetzt, stattdessen wurde – vor allem in den Ankerzentren – die unabhängige Asylverfahrensberatung durch Wohlfahrtsverbände gegenüber einer zeitlich viel zu engen Beratung durch BAMF-Mitarbeiter zurückgedrängt.

Ergebnis: Weiterhin bleibt viel zu oft in den Verfahren die Sachverhaltsermittlung unzureichend, was zwangsläufig zu einer hohen Klagequote führt (ca. 75 % der Ablehnungsbescheide werden beklagt) und auch zu einer hohen Korrekturquote der Bescheide durch Gerichte (bei Afghanistan-Flüchtlingen 2020 ca. 60 %)! Weiterhin trägt der entsprechende „Andrang“ mit Wartezeiten bei den Verwaltungsgerichten erheblich zu der langen Verfahrensdauer von über 21 Monaten in Deutschland bei. Schließlich produziert die Beobachtung, dass die Sachverhaltsermittlung zu oft unnötig schlecht betrieben wird, auch ein deutliches Misstrauen seitens der Flüchtlingshelfer gegenüber den am Asylverfahren beteiligten staatlichen Stellen.

Die Implementierung der Verfahren in Erstaufnahmestellen an der EU-Außengrenze sollte sich an den Erfahrungen in der Schweiz, den Niederlanden und in dem BAMF-Pilotprojekt orientieren und die strategische Bedeutung einer hochwertigen Beratung berücksichtigen, weil eine solche Beratung notwendige Voraussetzung für schnelle und faire Asylverfahren ist.

Es ist bedauerlich, dass dieser Aspekt in dem [EU-Migrationspakt vom September 2020](#) mit keinem Wort erwähnt wird.

6. Literatur

G. Knaus, Welche Grenzen brauchen wir? München 2020

C. Hruschka, Das Schweizer Asylverfahren - Ein Zukunftsmodell für Europa? Friedrich-Ebert-Stiftung, 2019, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/15099.pdf>

Staatssekretariat für Migration SEM, Asylstatistik 2019, <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2020/2020-01-31.html>

European Council on Refugees and Exiles, Asylum Information Data Base, Country Report: Switzerland, 2019 update April 2020, <https://asylumineurope.org/reports/country/switzerland/>

Schweizer Bundesverwaltungsgericht, Statistiken zu den Verfahren nach revidiertem Asylgesetz, <https://www.bvger.ch/bvger/de/home/medien/medienmitteilungen-2020/statistikenzudenverfahrennachrevidiertemasylgesetz.html>

Schweizerische Flüchtlingshilfe, Neues Asylverfahren: Bilanz der SFH, 2020, https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/200129-faktenblatt-bilanz-beschleunigtes-asylverfahren-de.pdf

H. Biskup, Das reformierte Asylverfahren, Westfälische Wilhelms-Universität Münster – NiederlandeNet 2019, https://www.uni-muenster.de/NiederlandeNet/nl-wissen/soziales/fluechtlinge_asylundintegration/dasreformierteasylverfahren.html

Eurostat, Statistiken über Asyl, Entscheidungen über Asylanträge 2019, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/de#Entscheidungen_C3.BCber_Asylntr.C3.A4ge

European Council on Refugees and Exiles, Asylum Information Data Base, Country Report: Netherlands, 2020 update March 2021, https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-NL_2020update.pdf

B. Riegert, Die EU-Migrationspolitik bleibt ein Trauerspiel, <https://www.dw.com/de/meinung-die-eu-migrationspolitik-bleibt-ein-trauerspiel/a-56854795>

D. Thränhardt, Ein funktionierendes Asylverfahrenssystem schafft Vertrauen - Was Deutschland von der Schweiz für die Lösung der Qualitätsprobleme beim Asyl lernen kann, Heinrich-Böll-Stiftung 2019, https://www.boell.de/sites/default/files/e-paper_funktionierendes_asylverfahren_20190604.pdf

BAMF-Forschungszentrum, Evaluation des Pilotprojektes „Asylverfahrensberatung“, Entwurf vom 25.09.2017, https://www.nds-flue-rat.org/wp-content/uploads/2018/05/FB_Asylverfahrensberatung_Entwurf170925.pdf

EU-Migrations- und Asylpaket: am 23. September 2020 verabschiedete Schriftstücke zum neuen Migrations- und Asylpaket, https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_de